



北京市康达（西安）律师事务所  
关于

2025年榆林市清涧县主城区土地收储项目专项债券  
项目  
专项债券项目

法律意见书

北京市康达（西安）律师事务所

二〇二五年九月



# 目 录

释 义 .....	3
正 文 .....	7
第一章 本次债券发行基本情况的合法性审查 .....	7
一、本次发行的基本情况 .....	7
二、专项债券发行主体 .....	8
第二章 本次债券发行所对应投资项目的合法性审查 .....	10
一、项目基本情况 .....	10
二、项目立项与批复 .....	11
三、项目建设基本情况 .....	12
第三章 建设项目资金来源的合法性审查 .....	22
一、项目资金来源 .....	22
二、项目资金筹措方案 .....	22
三、募集资金用途 .....	24
第四章 项目及偿债风险与应对措施的审查 .....	25
一、项目风险与应对措施 .....	25
二、影响融资平衡结果的风险及控制措施 .....	28

第五章 相关文件及中介机构合法性审查 .....	32
一、《评价报告》及会计师事务所资质 .....	32
二、《法律意见书》及律师事务所资质 .....	32
第六章 结论意见 .....	33

## 释 义

本法律意见书中，除非文义另有所指，下列词语或简称具有如下含义：

中国	指	中华人民共和国
发行人	指	陕西省人民政府
本次发行/专项债券	指	2025年榆林市清涧县主城区土地收储项目专项债券项目专项债券项目
《实施方案》	指	2025年榆林市清涧县主城区土地收储项目专项债券项目实施方案
《评价报告》	指	2025年榆林市清涧县主城区土地收储项目专项债券项目评价报告
国发〔2014〕43 号文	指	《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》
国办函〔2016〕88 号	指	《关于印发地方政府性债务风险应急处置预案的通知》
财预〔2016〕155 号文	指	《地方政府专项债务预算管理办法》
陕财办〔2016〕172 号	指	《关于印发陕西省政府性债务风险应急处置预案的通知》
国办发〔2024〕52号	指	《国务院办公厅关于优化完善地方政府专项债券管理机制的意见》
自然资发〔2025〕45号	指	《自然资源部 财政部关于做好运用地方政府专项债券支持土地储备有关工作的通知》
本所	指	北京市康达（西安）律师事务所
元	指	人民币元



## 法律意见书

(2025) kdxalaw 律意第26号

致陕西省财政厅：

本所接受委托，指派张晓静、李博阳律师为2025年榆林市清涧县主城区土地收储项目专项债券项目发行事项出具法律意见。根据《中华人民共和国预算法》《政府投资条例》（中华人民共和国国务院令 第 712 号）《关于印发地方政府性债务风险应急处置预案的通知》（国办函〔2016〕88 号）《地方政府专项债务预算管理办法》（财预〔2016〕155 号）《关于印发陕西省政府性债务风险应急处置预案的通知》（陕财办〔2016〕172 号）《土地储备管理办法》（国土资规〔2017〕17号）《财政部关于试点发展项目收益与融资自求平衡的地方政府专项债券品种的通知》（财预89 号）《关于印发地方政府债务信息公开办法（试行）的通知》（财预〔2018〕209 号）《国务院办公厅关于优化完善地方政府专项债券管理机制的意见》（国办发〔2024〕52号）等法律、行政法规、部门规章及其他规范性文件的有关规定，按照律师行业公认的业务标准、道德规范和勤勉尽责精神，现对本次融资自求平衡专项债券（以下简称：专项债券/本项目）发行出具本法律意见书。

为出具本法律意见书，本所律师根据有关法律、行政法规、相关规范性文件的规定和本所业务规则的要求，本着审慎性及重要性原则对与出具本法律意见书有关的所有文件资料进行了核查。



## 本所律师的声明与承诺：

1、律师依据本法律意见书出具日以前已发生或存在的事实和我国现行法律法规和规则指引发表法律意见；本所律师认定某些事项是否合法有效，是以该等事项发生之时所应适用的法律法规和规范性文件为依据，同时充分考虑政府有关主管部门给予的有关批准、确认；本所律师基于上述法规政策、项目文件，遵循勤勉尽责和诚实信用原则，独立发表意见，不存在虚假引述、误导性陈述。

2、本所律师出具本法律意见书依赖于发行人、债券对应项目主管部门、实施单位、债券项目发行中介机构已向本所律师提供的一切应予提供的文件资料。对于出具法律意见至关重要而又无独立证据支持的事实，本所律师依赖有关政府部门、发行人或其他有关机构出具的文件作判断。本所律师同意将法律意见书作为本次发行备案的法律文件之一，随同其他材料一同报送，愿意作为公开披露文件。

3、本所以及承办律师与发行人、债券发行中介机构之间不存在除本次发行委托关系以外的任何影响独立判断的关联关系，并在本次发行出具法律意见书过程中恪守诚信原则，保证出具的法律意见书独立客观。

4、本所律师仅就发行人本次债券发行所涉及的法律问题进行核查，不对有关信用评级、流动性、偿债能力、专项债券实施方案总体评价等由其他第三方机构发表的专业事项发表意见。本法律意见书中若涉及信用评级、流动性、偿债能力、专项债券方案总体评价等内容

时，均为严格按照有关中介机构出具的文件引述，并不意味着本所律师对该等内容的真实性和准确性做出任何明示或默示的保证。

5、本所律师同意发行人部分或全部在发行文件中自行引用法律意见书的内容，但发行人作上述引用时，不得因引用而导致法律上的歧义或曲解。法律意见书仅供发行人为本次发行之目的使用，不得用作任何其他目的。

基于上述，本所律师出具法律意见如下：

## 正 文

### 第一章 本次债券发行基本情况的合法性审查

根据委托单位及项目其他机构提供的文件，截至本法律意见书出具之日，本次债券发行基本情况如下：

#### 一、本次发行的基本情况

本次债券发行的基本情况如下：

1、债券名称：“2025年榆林市清涧县主城区土地收储项目专项债券项目”

2、发行年份：2025年

3、发行金额：9000（万元）

4、发行期限：5年期

5、债券（年）利率：3%（预计）

6、债券发行对应投资项目的总投资：12064.89万元

本所律师认为，本次债券发行的金额应根据《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43号）第三条的规定，不突破国务院批准的限额；本次债券发行的期限《关于进一步做好地方政府债券发行工作的意见》（财库〔2020〕36号）第三条第（一）项关于“地方债期限为1年、2年、3年、5年、7年、10年、15年、20年、30年”之规定；本次债券的发行利率符合《关于做好地方政府专



项债券发行及项目配套融资工作的通知》（厅字〔2019〕33号）第三条第（四）项关于“坚持地方政府债券市场化发行，促进债券发行利率合理反映地区差异和项目差异”之规定；本次债券对应投资项目属于土地储备项目，项目类型符合《自然资源部 财政部关于做好运用地方政府专项债券支持土地储备有关工作的通知》（自然资发〔2025〕45号）之相关规定。

## 二、专项债券发行主体

《中华人民共和国预算法》第三十五条规定，经国务院批准的省、自治区、直辖市的预算中必需的建设投资的部分资金，可以在国务院确定的限额内，通过发行地方政府债券举借债务的方式筹措。

《地方政府专项债务预算管理办法》（财预〔2016〕155号）第四条规定，省、自治区、直辖市政府为专项债券的发行主体，具体发行工作由省级财政部门负责。设区的市、自治州，县、自治县、不设区的市、市辖区政府（以下简称市县级政府）确需发行专项债券的，应当纳入本省、自治区、直辖市政府性基金预算管理，由省、自治区、直辖市政府统一发行并转贷给市县级政府。经省政府批准，计划单列市政府可以自办发行专项债券。

《关于试点发展项目收益与融资自求平衡的地方政府专项债券品种的通知》（财预〔2017〕89号）第二条第（四）项规定，市县级政府确需举借相关专项债务的，依法由省级政府代为分类发行专项债券、转贷市县使用。专项债券可以对应单一项目发行，也可以对应同

一地区多个项目集合发行，具体由市县级财政部门会同有关部门提出建议，报省级财政部门确定。市县级政府及其部门负责承担专项债券的发行前期准备、使用管理、还本付息、信息公开等工作。

本所律师认为，本次专项债券由陕西省人民政府作为发行主体，符合上述法规政策之规定。

## 第二章 本次债券发行所对应投资项目的合法性审查

根据委托单位及项目其他机构提供的文件，截至本法律意见书出具之日，基本情况如下：

### 一、项目基本情况

#### 1、项目名称

2025年榆林市清涧县主城区土地收储项目

#### 2、项目主管和实施运营主体

(1) 本项目主管部门是清涧县自然资源和规划局（挂县不动产登记局牌子）

经本所律师通过全国组织机构代码数据服务中心网（<https://www.cods.org.cn/gscx/>）等公开资料进行核查，项目主管部门的基本情况如下：

负责人	未公示	登记状态	正常
统一社会信用代码	11610830016133350W	机构类型	机关单位
登记号	未公示	经营期限	无固定期限
注册地址	陕西省榆林市清涧县河西北路土地大楼		
宗旨和业务范围	未公示		

(2) 本项目实施单位是清涧县国土统征储备中心

经本所律师通过全国组织机构代码数据服务中心网（<https://www.cods.org.cn/gscx/>）等公开资料以及项目单位提供的项目资料进行的核查，项目实施单位的基本情况如下：

负责人	徐杰	登记状态	正常
统一社会信用代码	12610830MB2918624P	机构类型	事业单位
登记号	未公示	经营期限	2023-08-03 到 2028-08-03
注册地址	清涧县老坟湾		
宗旨和业务范围	宗旨：为土地储备、土地征收等工作做好服务保障工作。业务范围：负责贯彻执行国有土地征收补偿与土地储备的相关法律法规和政策；土地征收与补偿的方案审查、上报；土地征收与补偿安置资金的监管及土地储备等工作。		
列入全国土地储备机构名录情况	根据项目单位提供的文件显示已被列入		

## 二、项目批复

《实施方案》披露，根据清涧县人民政府《关于调整七宗国有建设用地规划用途 的批复》（清政函〔2025〕20号）文件批复，收储项目涉及的7个地块属于中心城区范围内，符合城镇开发边界相关要求，规划用途与总体规划一致，规划用途、容积率等主要经济技术指标将纳入正在编制的国土空间详细规划，并在国土空间详细规划批复中予以落实。项目规划条件符合国土空间总体规划和详细规划的说明，清涧县人民政府明确土地收储范围，并授权清涧县国土统征储备中心具体实施收储工作，符合相关法律法规规定。本项目目前取得批复如下表：



序号	文件或批复文件名称	文号	备注
1	清涧县人民政府关于收回五宗国有建设用地的使用权的批复	清政函〔2025〕19号	地块一、地块二、地块五、地块六、地块七（依法收回）
2	关于清涧县2022年第十八批次农用地转用和土地征收的批复	陕政土批(2023)339号	地块三（农转征）
3	关于清涧县2009年度第一批次农用地转用和土地征收的批复	陕政土批(2010)163号	地块四（农转征）
4	清涧县人民政府关于清涧县2025年土地储备计划的批复	清政函〔2025〕18号	
5	清涧县人民政府关于调整七宗国有建设用地规划用途的批复	清政函〔2025〕20号	
6	榆林市自然资源和规划局关于2025年榆林市清涧县主城区土地收储项目合规性审查的意见		总共7个地块

### 三、项目基本情况

#### 1、收储规模

根据《实施方案》，本项目包含7个地块，具体信息如下：

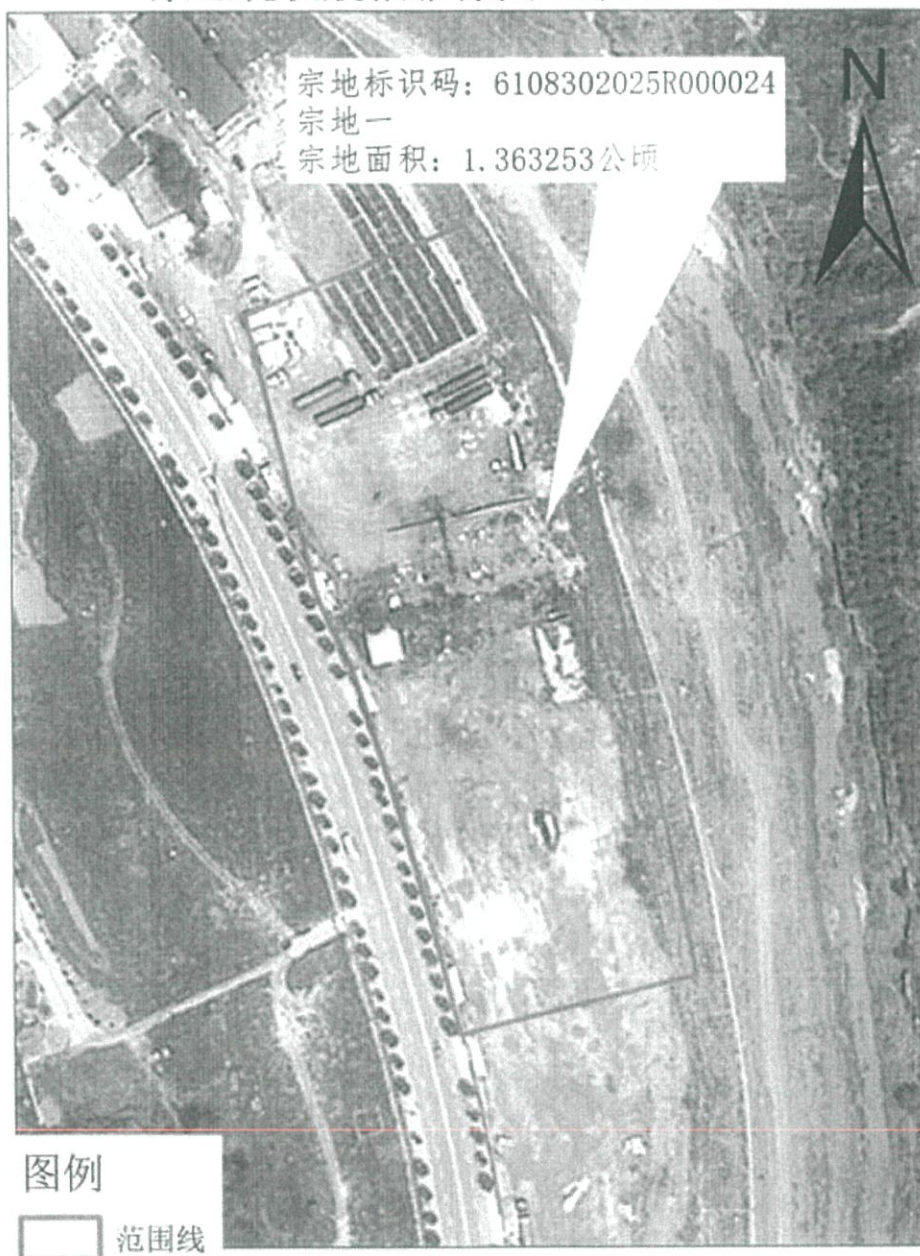
序号	地块名称	位置范围	收储面积（公顷）	收储面积（亩）
1	地块一	石台寺加油站旁	1.363253	20.4488
2	地块二	石台寺广场旁	2.031941	30.4791
3	地块三	剧院旁	3.082909	46.2436
4	地块四	方舱	1.271844	19.0777
5	地块五	师家园则	2.392332	35.885



序号	地块名称	位置范围	收储面积（公顷）	收储面积（亩）
6	地块六	林业沟	1.285977	19.2897
7	地块七	稍门沟	1.307768	19.6165
8	合计		<b>12.736024</b>	<b>191.0404</b>

具体区位见下图：

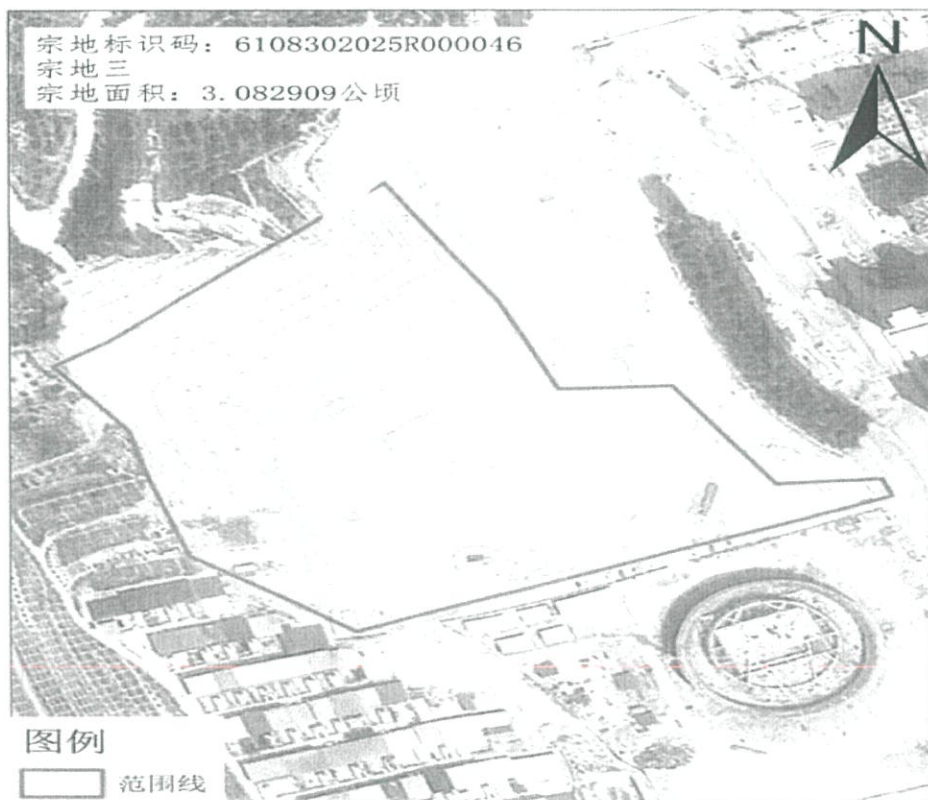
宗地现状航拍影像图（宗地一）



宗地现状航拍影像图（宗地二）



宗地现状航拍影像图（宗地三）





宗地现状航拍影像图（宗地四）



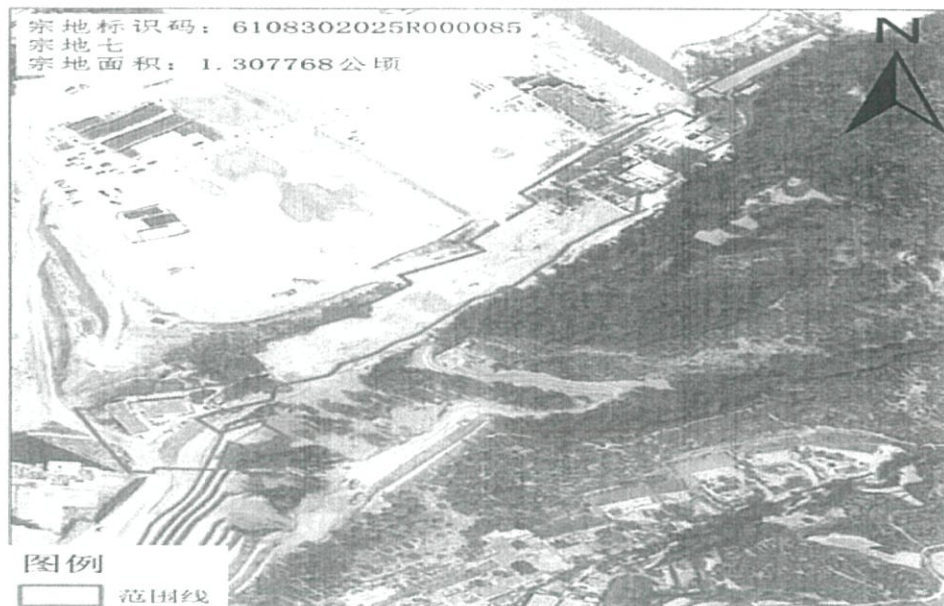
宗地现状航拍影像图（宗地五）



宗地现状航拍影像图（宗地六）



宗地现状航拍影像图（宗地七）



## 2、收储计划

根据《实施方案》披露的内容，2025 年榆林市清涧县主城区土地收储项目，共涉及7个地块，总收储面积12.736024公顷（191.0404亩）。



### （1）土地原权属情况

收储项目宗地一（地块标识码：6108302025R000024）、宗地二（地块标识码：6108302025R000039）、宗地五（地块标识码：6108302025R000065）原土地权属为国有土地，已依法收回；宗地三（地块标识码：6108302025R000046）、宗地四（地块标识码：6108302025R000053）原土地权属为集体土地，已获取农用地转用和土地征收批复；宗地六（地块标识码：6108302025R000076）、宗地七（地块标识码：6108302025R000085）原土地权属为国有土地，已签订收购协议，依法收回。收储项目共涉及7个地块不存在抵质押、查封等情况。

### （2）现状用途

收储项目宗地一（地块标识码：6108302025R000024）、宗地二（地块标识码：6108302025R000039）、宗地三（地块标识码：6108302025R000046）、宗地四（地块标识码：6108302025R000053）、宗地五（地块标识码：6108302025R000065）现状用途为待开发利用，宗地六（地块标识码：6108302025R000076）、宗地七（地块标识码：6108302025R000085）为老城区城镇住宅。

### （3）收储后计划使用用途及面积

宗地一：面积为1.363253 公顷（20.4488 亩），规划用途为城镇住宅用地；宗地二：面积为2.031941 公顷（30.4791 亩），规划用途为城镇住宅用地；宗地三：面积为3.082909 公顷（46.2436亩），



规划用途为商业服务业用地；宗地四：面积为1.271844公顷（19.0777亩），规划用途为城镇住宅用地；宗地五：面积为2.392332公顷（35.8850亩），规划用途为城镇住宅用地；宗地六：面积为1.285977公顷（19.2897亩），规划用途为城镇住宅用地；宗地七：面积为1.307768公顷（19.6165亩），规划用途为城镇住宅用地。

### 3. 《实施方案》披露的项目实施的必要性、公益性、收益性

#### （1）必要性分析

##### 1）优化土地资源配置

清涧土地收储通过政府主导的集中收储和统筹规划，可打破土地碎片化利用现状，解决历史遗留的权属不清、闲置低效用地等问题。

通过整合零散地块，提高土地利用效率，为城市拓展、产业升级或公共设施建设提供连片开发空间，符合新型城镇化发展需求。

##### 2）促进城市更新与产业转型

随着城镇化进程加快，清涧县可能面临建设用地不足、基础设施滞后等问题。土地收储可为交通、教育、医疗等公共设施建设提供空间，支撑城市功能完善。老旧小区、城中村等低效用地收储后，可重新规划为商业、住宅或新兴产业用地，推动城市功能升级，为高新技术产业、现代服务业等提供土地支撑，助力区域经济结构优化。

##### 3）规范土地市场秩序

通过统一收储、统一供应，增强政府对土地市场的调控能力，平抑地价波动，促进房地产市场健康发展。

##### 4）保障重大项目实施

提前储备土地可为交通、水利、教育、医疗等重大民生工程和基础设施项目提供用地保障，缩短项目前期准备周期。

## （2）公益性分析

### 1) 保障公共利益优先

土地收储后，优先用于公共服务设施建设（如学校、医院、公园、保障性住房等），直接改善民生福祉。通过规划控制，确保绿地、生态廊道等公益性用地比例，提升城市宜居性。

### 2) 促进社会公平

通过土地收储打破原有利益固化格局，防止土地资源被少数主体垄断，实现土地增值收益的公共化分配。在征收过程中严格遵循补偿标准，保障原土地权利人合法权益，减少社会矛盾。

### 3) 提升城市韧性

在自然灾害频发地区，收储土地可规划为防灾减灾设施（如避难场所、防洪工程），提升区域韧性。

## （3）收益性分析

### 1) 直接经济收益

储备土地经整理后通过招拍挂出让，形成政府财政收入，反哺城市建设和公共服务；同时土地开发带动房地产、商业、产业项目落地，产生持续税收（如增值税、企业所得税、房产税等）。

### 2) 间接经济效益

带动相关行业发展土地开发带动建筑、建材、金融、物流等上下游产业发展，创造就业机会。

增加税收：通过基础设施配套和区域环境改善，提升储备地块及周边土地价值，形成良性循环。

### （3）风险防控收益

避免因无序开发导致的土地资源浪费和债务风险，通过科学收储计划平衡短期投入与长期收益。

本所律师认为，结合实施方案披露的因素，本次债券对应的项目种类属于土地储备项目，项目领域属于《国务院办公厅关于优化完善地方政府专项债券管理机制的意见》（国办发〔2024〕52号）、《自然资源部 财政部关于做好运用地方政府专项债券支持土地储备有关工作的通知》（自然资发〔2025〕45号）地方政府专项债券资金的投向领域。

本项目根据实施方案的披露属于新增土地储备项目，本次专项债券项目截止本所核查之日已经取得了专项债券申报发行所需的必要手续，即根据自然资发〔2025〕45号文第一条的要求已将本次债券对应的新增土地储备项目纳入土地储备计划；

债权对应项目的主管部门“清涧县自然资源和规划局”系机关单位；实施单位“清涧县国土统征储备中心”系事业单位，承担本辖区内土地储备工作，根据国土资规〔2017〕17号文第1条关于“土地储备机构应为县级（含）以上人民政府批准成立、具有独立的法人资格、隶属于所在行政区划的国土资源主管部门、承担本行政辖区内土地储备工作的事业单位。国土资源主管部门对土地储备机构实施名录制管

理。市、县级国土资源主管部门应将符合规定的机构信息逐级上报至省级国土资源主管部门，经省级国土资源主管部门审核后报国土资源部，列入全国土地储备机构名录，并定期更新。”之规定，经核查，项目单位已提供清涧县国土统征储备中心被列入土地储备机构名录的证明。

该项目的建设根据《实施方案》披露的内容具备必要性和预期效益，符合自然资发〔2025〕45号文第二条的规定。

此外，需要注意的是，主管部门要进一步明确收储土地的权属及权利负担情况，避免对项目融资收益平衡造成负面影响，确保按期足额还本付息。



### 第三章 建设项目资金来源的合法性审查

根据委托单位及项目其他机构提供的文件，截至本法律意见书出具之日，项目建设资金来源基本情况如下：

#### 一、项目资金来源

根据《实施方案》披露的内容，本项目总投资12064.89万元，项目资金来源于财政资金和发行专项债券。

本所律师认为，项目资金来源符合《国务院办公厅关于优化完善地方政府专项债券管理机制的意见》（国办发〔2024〕52号）第一条关于“扩大专项债券投向领域和用作项目资本金范围中包含土地储备项目的规定。”

#### 二、项目资金筹措方案

##### 1、资金筹措原则

###### （1）筹措渠道多样化

项目的建安资金是项目主要支出，本项目建安费用占比较高，所以在资金筹措时应该尽量确保资金渠道多样化，以不同的组合来降低潜在的风险，提高资金筹措的有效性和稳定性。

###### （2）筹措计划科学化

不同区位或者不同时期的项目资金来源可能存在差别，在筹措资金时，应当根据实际的项目性质和实施过程制定科学合理的计划，为项目实施提供坚实的资金保障。



### （3）筹措过程规范化

本项目资金来源为财政资金和发行项目自求平衡专项债券，财政拨款严格按照国有资金管理规定，专项债券筹集和使用按照中省市专项资金要求进行发行和使用。

## 2、项目投资额、自有资金到位情况、融资计划

根据《实施方案》披露，本项目总投资12064.89万元，项目资金来源于财政资金和发行专项债券。

自有资金3064.89万元，占总投资的25.40%，为财政资金。目前已到位1000万元，剩余资金按照项目进度逐步到位。

专项债券9000万元，占总投资74.60%，其中计划2025年发行9000万元，期限5年。

本所律师认为，根据《实施方案》披露的内容，项目资本金占总投资额的比例为25.40%，《实施方案》披露的项目资本金比例符合《国务院关于加强固定资产投资项目资本金管理的通知》（国发〔2019〕26号）第二条规定的20%的最低资本金比例。

## 3、专项债券拟发行计划

根据实施方案，本项目拟申请土地储备专项债券资金9000万元，期限5年。2025年拟申请专项债券资金9000万元，本次拟申请9000万元。

本所律师认为，发行计划的期限符合《关于进一步做好地方政府债券发行工作的意见》（财库〔2020〕36号）第三条第（一）项、第

（三）项之规定。

### 三、募集资金用途

依据《专项债券实施方案》披露的要素，本次发行的专项债券资金用于2025年榆林市清涧县主城区土地收储项目的收储支出。

本所律师认为，符合国办发〔2024〕52号文第四条第（十一）项关于“专款专用”之规定。

## 第四章 项目风险及偿债风险与应对措施的审查

### 一、项目风险与应对措施

#### （一）影响项目收储进度或正常运营的风险及控制措施

1、本项目实施过程中可能存在征地矛盾，影响项目收储进度。

2、控制措施：公众参与，在规划阶段召开听证会，吸纳村民意见，确保项目符合实际需求。透明补偿机制，推行“阳光征收”，公开补偿标准，采用多元安置方式（如货币+社保+就业培训），避免失地农民生计问题。

#### （二）影响项目收益的风险及控制措施

##### 1、项目收益风险

###### （1）市场风险

价格波动：土地市场价格下跌可能导致出让收益无法覆盖成本。

供需失衡：区域土地供应过剩或需求疲软影响出让价格和周期。

经济周期：宏观经济下行导致开发商拿地意愿降低。

###### （2）政策风险

规划调整：土地用途或容积率变更（如商业用地转工业用地）降低价值。

调控政策：房地产限购、土地出让规则变化等政策冲击市场需求。

税收调整：土地增值税、契税等政策变动增加成本。

### （3）成本风险

征地拆迁：补偿标准争议、钉子户问题导致成本超支。

开发成本：土地平整、基建费用因材料涨价或工程变更增加。

隐性成本：污染治理、文物发现等意外支出。

### （4）操作风险

尽职调查不足：权属不清、地下管线遗漏引发纠纷或延误。

进度管理低效：审批拖延、施工延期延长资金回笼周期。

### （5）法律风险

权属纠纷：原土地所有者争议引发诉讼，影响出让进度。

环保合规：新法规要求污染治理标准提高，增加成本。

### （6）环境与社会风险

生态问题：土地污染治理费用高昂或耗时过长。

社会稳定：拆迁引发群体事件，导致项目停滞及声誉损失。

## 2、风险控制措施

### （1）市场风险应对

深度调研：分析区域经济趋势、人口流动、竞品地块供需数据，建立动态价格模型。

灵活出让策略：分阶段出让土地，结合市场周期选择最佳时机（如

经济复苏期）。

## （2）政策风险缓冲

政企协作：与规划部门定期沟通，预判政策方向；在收储协议中加入“政策变动补偿条款

## （3）成本控制机制

预算刚性约束：引入第三方评估机构核定拆迁补偿标准，预留10%-15%应急资金。

招标竞争：通过公开招标选择高性价比的施工及污染治理企业。

## （4）操作流程优化

全流程尽调：采用“卫星遥感+实地勘察”核查土地权属、地质条件及污染状况。

数字化管理：使用项目管理软件监控进度，设置关键节点预警（如拆迁完成率<80%时触发干预）。

## （5）法律与合规保障

法律尽调：聘请专业团队审查土地历史交易记录、环保处罚记录等，确保权属清晰。

纠纷快速响应：设立专项法律基金，用于诉讼或和解，避免项目停滞。

## （6）环境与社会治理（ESG）



污染预评估：收储前委托环境机构检测土壤及地下水，明确治理责任（如原企业承担部分费用）。

社区参与：公开补偿方案，设立居民咨询委员会，提供就业培训等社会补偿措施。”

多元化布局：避免过度集中于单一类型（如住宅用地），分散政策调控影响。

### 3、综合管理建议

（1）风险预警系统：建立涵盖经济指标、政策动态、市场交易数据的监测平台，设置红/黄/绿灯预警机制。

（2）收益模拟测算：采用蒙特卡洛模型模拟不同风险情景下的收益区间，制定应急预案（如价格下跌10%时启动政府回购条款）。

保险对冲：投保“土地出让收益保险”或“不可抗力险”，转移极端风险。

通过上述措施，可系统性降低土地收储项目的收益风险，提升资金安全性和项目可持续性。

## 二、影响融资平衡结果的风险及控制措施

### （一）土地市场波动风险

土地出让收入不及预期：土地流拍、地价下跌或市场低迷导致实际收入低于预算，偿债能力下降。

区域市场分化：部分三四线城市土地需求不足，去化周期延长，

影响资金回笼速度。

## （二）政策与合规风险

土地政策调整：如土地出让规则变化（“集中供地”）、房地产调控政策（限购、限价）间接影响土地市场。

专项债监管趋严：财政部对专项债“借、用、管、还”全流程监管要求升级，违规使用资金可能导致项目叫停或处罚。

## （三）项目运营风险

前期评估不足：土地开发成本高估或收益低估，导致项目现金流无法覆盖本息。

实施进度延迟：征地拆迁受阻、规划调整或审批滞后，延长资金占用周期。

## （四）资金管理风险

挪用或沉淀：专项债资金未按用途使用，或项目进度缓慢导致资金闲置，降低使用效率。

期限错配：土地出让收入回款周期与债券偿付期限不匹配，引发流动性压力。

## （五）法律与信用风险

隐性债务风险：违规以土地储备名义为其他项目融资，增加地方政府隐性债务负担。

信用评级下调：区域财政状况恶化或土地市场长期低迷，影响地方政府再融资能力。

## （六）风险控制措施

### 1、强化项目全生命周期管理

科学论证项目收益：通过第三方机构评估土地开发可行性，结合区域供需、历史地价、规划定位预测收入。

动态跟踪实施进度：建立项目台账，监控征地、拆迁、配套建设等关键节点，避免进度滞后。

### 2、优化资金与期限匹配

分阶段发债与滚动开发：根据土地出让计划分期发行债券，匹配项目资金需求。

设置偿债准备金：从土地出让收入中提取一定比例（如5%~10%）作为风险准备金。

### 3、严控政策与合规风险

合规使用资金：严格遵循财政部“专项债券资金投向领域禁止类项目清单”，避免违规用于商业化地产开发。资金纳入国库集中支付，确保专户管理、专款专用。

政策响应机制：设立政策研究小组，预判土地、财政、房地产领域政策变化对项目的影响。

#### 4、提升资金使用效率

预算绩效管理：将债券资金使用效率纳入绩效考核，与后续发债额度挂钩。

盘活存量资产：对已储备但暂未出让的土地，通过短期租赁、临时绿化等方式产生现金流。

本所律师认为，根据《实施方案》及相关披露资料，2025年榆林市清涧县主城区土地收储项目专项债券项目的收益及融资平衡存在潜在风险，项目实施单位针对上述风险因素，遵循依法投资原则、收益性原则、规模控制原则，对项目风险进行系统分析，提出了风险预防措施。上述风险的披露符合《地方政府债券发行管理办法》（财库〔2020〕43号）第十二条关于“地方财政部门应当按照地方政府债券信息披露有关规定，及时公开对投资者做出购买决策有重大影响的其他信息”之规定。



## 第五章 相关文件及中介机构合法性审查

### 一、《评价报告》及会计师事务所资质

济南衡钧联正会计师事务所（普通合伙）就本期债券发行出具了《2025年榆林市清涧县主城区土地收储项目专项债券项目评价报告》。

经核查，济南衡钧联正会计师事务所（普通合伙）持有济南市历城区行政审批服务局于2023年11月10日颁发的《营业执照》（统一社会信用代码：91370112MAC1W2NW80），并持有山东省财政厅于2023年12月21日核准的《会计师事务所执业证书》（批准执业文号：鲁财会[2023]76号；执业证书编号：37010133，批准执业日期：2023年12月21日）。

本所律师认为，上述会计师事务所是中国境内依法设立并合法存续的审计评估机构，具备出具本次专项债券发行《评价报告》的相关资质。

### 二、《法律意见书》及律师事务所资质

北京市康达（西安）律师事务所经陕西省司法厅批准设立并核发《律师事务所分所执业许可证》（统一社会信用代码为31610000H04200185J），具备提供法律服务的主体资格。

本所律师认为，上述相关机构均具有依法出具本次专项债券发行业务的相关文书的合法资质。

## 第六章 结论意见

综上所述，本所律师认为：

1、本期专项债券由陕西省人民政府作为发行人，具备发行本期专项债券之主体资格；

2、本期专项债券及对应的项目：2025年榆林市清涧县主城区土地收储项目，根据专项债券实施方案披露的债券发行要素，已经取得了相关申报发行的前置批复文件，但要进一步确保土地收储全流程合规，避免对项目融资收益平衡造成负面影响，确保按期足额还本付息；

3、本次发行募集资金，根据实施方案披露的债券发行要素，将用于“2025年榆林市清涧县主城区土地收储项目”的收储支出，项目建设的资金来源及专项债券用途符合政策法规，主管部门及实施单位应确保禁止将募集资金用于禁止类项目和支出；

4、根据实施方案披露的债券发行要素，本项目主管部门及实施单位具备负责拟收储土地整理、储备工作的主体资格。

5、为本期专项债券发行提供服务的审计评估机构、法律顾问机构均具备相应的从业资质；

6、本专项债券对应项目的财务、市场、管理、政策等风险不属于本次债券发行的实质法律障碍，但发行后应注重对应项目的全流程的真实性、合法性、合规性，落实风险防控机制，预防可能出现的风险，保障募集资金形成实物工作量，确保还本付息来源。

（以下无正文）



本页无正文，为北京市康达（西安）律师事务所关于“2025年榆林市清涧县主城区土地收储项目专项债券项目”法律意见书之签章页。

北京市康达（西安）律师事务所

经办律师：

经办律师：



2025年9月22日

执业机构	北京市康达(西安)律师事务所	 	
执业证类别	专职律师		
执业证号	16101202110364593		
法律职业资格 或律师资格证号	A20176101040484		
发证机关	西安市司法局	持证人	李博阳
发证日期	2024年01月31日	性别	男
		身份证号	622201199110021212



律师年度考核备案		律师年度考核备案	
考核年度		考核年度	
考核结果	称职	考核结果	称职
备案机关	西安市司法局	备案机关	西安市司法局
备案日期	2024.5-2025.5	备案日期	2025.5-2026.5



执业机构 北京市康达（西安）  
律师事务所

执业证类别 专职律师

执业证号 16101201311134773

法律职业资格  
或律师资格证号 A20116101040336

发证机关 陕西省司法厅

发证日期 2021年 6月 17日



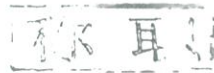
持证人 张晓静

性 别 女

身份证号 411082198709225425

Scanned with CamScanner

### 备 注



### 注意事项

一、本证应当加盖发证机关印章、  
钢印，并应当加盖律师年度考核备案专  
用章（首次发证之日起首次年度考核考  
核完成前除外）。

二、持证人应当依法使用本证并予  
以妥善保管，不得伪造、变造、涂改、转  
让、抵押、出借和损毁。如有遗失，应当立  
即向所在地县（区）司法行政机关报告，  
并依照有关规定申请补发。持证人申请换  
发新证，应当将本证交回原发证机关。

三、持证人受到停止执业处罚的，由  
所在地县（区）司法行政机关收回律师执  
业证，并于处罚期满时发还。持证人受到  
吊销律师执业证处罚或者因其他原因终止  
执业的，由所在地县（区）司法行政机关  
收回律师执业证，并交原发证机关注销。  
除司法行政机关外，其他任何单位和个人  
不得扣留、收缴和吊销本证。

四、了解律师详细信息，请登录

核验网址：

No. 11347784



Scanned with CamScanner

律师事务所分所  
执业许可证  
(副本)

统一社会信用代码: 31610000H04200185J

北京市康达(西安)律师事务所,  
符合《律师法》及《律师事务所管理办法》  
规定的条件, 准予设立并执业。

发证机关:

发证日期: 2023



律师事务所分所登记事项

名称	北京市康达(西安)律师事务所
住所	陕西省陕西省西安市雁塔区太白南路139号云图中心15楼
负责人	王小军
派驻律师	樊雅娟, 王小军, 吕延峰, 赵晓琪
设立资产	10万元
主管机关	雁塔区司法局
批准文号	陕司律发(1993)51号
批准日期	1993年04月23日

律师事务所分所变更登记(一)

事项	变更	日期
名称		年月日
		年月日
		年月日
		年月日
住所		年月日
		年月日
		年月日
		年月日

律师事务所分所变更登记 (二)

事项	变 更	日 期
负 责 人		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
设 立 资 产	2024年7月2日	
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
主 管 机 关		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日

律师事务所分所变更登记 (三)

事项	变 更	日 期
派 驻 律 师		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日

所属律师事务所变更登记备案 (七)

退出合伙人姓名	日 期
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日

律师事务所分所年度检查考核记录

考核年度	2023-2024
考核结果	西安市司法局
考核机关	2024.5-2025.5
考核日期	合格

考核年度	2024-2025
考核结果	西安市司法局
考核机关	2025.5-2026.5
考核日期	合格

考核年度	
考核结果	
考核机关	
考核日期	